

**Asia C-664/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

9.11.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Cour d'appel de Versailles (Ranska)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

9.11.2023

**Valittaja ja vastaaja ensimmäisessä oikeusasteessa:**

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

**Vastapuoli ja kantaja ensimmäisessä oikeusasteessa:**

TX

**1. Asian kohde ja tausta**

- 1 TX, joka on Armenian kansalainen, tuli 7.1.2008 laittomasti Ranskaan vaimonsa ja kahden alaikäisen lapsensa AX:n ja RX:n kanssa. TX:lle myönnettiin vuonna 2014 henkilökohtaisten ja perhesyiden perusteella väliaikainen oleskelukortti, jossa oli maininta ”oikeuttaa haltijansa työhön”. Kolmas lapsi SX syntyi Ranskassa vuonna 2011. TX työskentelee tällä hetkellä palkkatyöntekijänä, ja hänellä on monivuotinen oleskelukortti, joka on voimassa 12.9.2024 asti.
- 2 TX täsmentää, että lasten passit olivat kadonneet heidän matkustaessaan Alankomaista Ranskaan. Lapset AX (s. vuonna 2004) ja RX (s. vuonna 2005) saivat vuonna 2015 kumpikin Préfecture des Hauts-de-Seinen (Hauts-de-Seinen prefektiviranomainen, Ranska) myöntämät alaikäisen ulkomaalaisen matkustusasiakirjat. AX:lle on äskettäin myönnetty henkilökohtaisten ja perhesyiden perusteella väliaikainen oleskelukortti, johon liitetty työlupa oli voimassa 9.10.2023 asti.
- 3 TX haki kolmelle lapselleen perhe-etuuksia, jotka evättiin hänen kahdelta Ranskan ulkopuolella syntyneeltä lapseltaan.

- 4 Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (sosiaaliturva-asioiden alioikeus, Nanterre, Ranska) kumosi kyseisen päätöksen ensimmäisessä oikeusasteessa, ja cour d’appel de Versailles (ylioikeus, Versailles, Ranska) pysytti ensimmäisen oikeusasteen ratkaisun muutoksenhaussa 14.11.2019 antamallaan tuomiolla.
- 5 Cour de cassation kumosi kyseisen tuomion 23.6.2022 antamallaan tuomiolla lähinnä sen vuoksi, että direktiiviä 2011/98/EU koskevan valitusperusteen osalta esitetyt perustelut olivat puutteelliset, ja palautti asian cour d’appel de Versaillesin toisen ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.
- 6 Cour de cassation tiedustelee nyt unionin tuomioistuimelta direktiivin 2011/98/EU tulkintaa.

## 2. Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A. *Unionin oikeus*

*Kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU*

- 7 Direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kaikilla jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevillä ja työskentelevillä kolmansien maiden kansalaisilla olisi oltava ainakin yhtäläiset oikeudet, jotka perustuvat yhdenvertaiseen kohteluun isäntjäsenvaltionsa omien kansalaisten kanssa riippumatta siitä, missä tarkoituksessa tai millä perusteella he ovat alun perin saaneet maahantuloluvan. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun tässä direktiivissä tarkemmin määritellyillä aloilla olisi myönnettävä paitsi sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joille on myönnetty pääsy johonkin jäsenvaltioon työntekeä varten, myös niille muuta tarkoitusta varten maahan päästetyille, joille on myönnetty pääsy kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille unionin oikeuden muiden säännösten tai kansallisen oikeuden nojalla; näihin henkilöihin kuuluvat oikeudesta perheen yhdistämiseen 22 päivänä syyskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY nojalla – –”

- 8 Direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kolmansista maista tulleita työntekijöitä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti sosiaaliturvan osalta. – – Tällä direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheiden yhdistämisen

perusteella, tai niihin perheenjäseniin, jotka jo oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa.”

9 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Määritelmät

Tässä direktiivissä sovelletaan seuraavia määritelmiä:

--

c) ’yhdistelmäluvalla’ tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaisten myöntämää oleskelulupaa, joka oikeuttaa kolmannen maan kansalaisen oleskelemaan laillisesti tuon jäsenvaltion alueella työntekoa varten;”

10 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Soveltamisala

1. Tätä direktiiviä sovelletaan:

--

b) kolmansien maiden kansalaisiin, joille on unionin tai kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetty pääsy jäsenvaltioon muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten, jotka saavat työskennellä ja joille on myönnetty oleskelulupa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 mukaisesti; ja --”

11 Direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun

1. Edellä 3 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtassa tarkoitettuja kolmansista maista tulleita työntekijöitä on kohdeltava yhdenvertaisesti oleskelujäsenvaltion kansalaisten kanssa seuraavilta osin:

--

e) sosiaaliturvan alat sellaisina kuin ne on määritelty asetuksessa (EY) N:o 883/2004;

--

2. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa yhdenvertaista kohtelua, joka perustuu

--

b) 1 kohdan e alakohtaan, rajoittamalla tuon alakohtan nojalla myönnettyjä oikeuksia kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta, mutta ne eivät saa rajoittaa niitä työsuhteessa olevien tai vähintään kuuden kuukauden ajan

työsuhteessa olleiden ja työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityjen kolmansista maista tulleiden työntekijöiden osalta.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää, ettei 1 kohdan e alakohtaa perhe-etuuksien osalta sovelleta kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä jäsenvaltion alueella enintään kuuden kuukauden ajan, kolmannen maan kansalaisiin, joille on myönnetty maahan pääsy opiskelua varten, tai kolmannen maan kansalaisiin, joilla on lupa työskennellä viisumin perusteella;”

## **B. Ranskan oikeus**

*Sosiaalitoimesta ja perheistä annettu laki (Code de l’action sociale et des familles)*

- 12 Kyseisen lain alajaksossa, jonka otsikko on ”Edellytykset etuuden saamiseen”, olevan L.262-2 §:n toisessa momentissa säädetään seuraavaa:

”Jotta heidät voitaisiin ottaa huomioon ulkomaalaisina etuudensaajina, jotka eivät ole Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin konfедераation kansalaisia, ulkomaalaisten lasten on täytettävä sosiaaliturvalain L.512-2 §:ssä mainitut edellytykset.”

*Sosiaaliturvalaki (Code de la sécurité sociale)*

- 13 Sosiaaliturvalain (sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävään asiaan) V osassa, jonka otsikko on ”Perhe-etuudet ja niihin rinnastettavat etuudet”, olevassa L.512-2 §:ssä säädetään olennaisin osin seuraavaa:

”– –

Perhe-etuuksia voivat saada suoraan lain nojalla ja tässä osassa vahvistetuin edellytyksin myös ulkomaalaiset, jotka eivät ole Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin konfедераation kansalaisia, jos heillä on joko laissa tai asetuksessa tai kansainvälisessä sopimuksessa vaadittu lupa oleskella laillisesti Ranskassa.

Nämä ulkomaalaiset saavat perhe-etuuksia, jos ne voidaan oikeuttaa sillä, että heidän huollettavanaan olevat lapset, joille perhe-etuuksia haetaan, ovat jossakin seuraavista tilanteista:

– –

- he ovat tulleet maahan laillisesti ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain [code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile] IV osassa tarkoitetun perheenyhdistämismenettelyn yhteydessä;

--

Luettelo ulkomaalaisten etuudensaajien maahantulon ja oleskelun laillisuuden osoittamiseksi vaadittavista luvista ja todistuksista vahvistetaan asetuksella. Asetuksella myös määritetään, mitä asiakirjoja vaaditaan sen osoittamiseksi, että näiden ulkomaalaisten huollettavana olevat lapset, joille perhe-etuuksia haetaan, täyttävät edellisissä momenteissa asetetut edellytykset.”

- 14 Sosiaaliturvalain (sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävään asiaan) D.512-2 §:ssä säädetään olennaisin osin seuraavaa:

”Etuudensaajan huollettavana olevien ulkomaalaisten lasten, joille hän hakee perhe-etuuksia, maahantulon ja oleskelun laillisuus osoitetaan jollakin seuraavista asiakirjoista:

--

2° lääkärintodistus, jonka Office français de l'immigration et de l'intégration [maahanmuutto- ja kotouttamisvirasto, Ranska] on antanut lapselle perheenyhdistämiseen perustuvan maahantulo-oikeuden tai oleskeluoikeuden myöntämismenettelyn yhteydessä;

--

5° Prefektiviranomaisen antama todistus, josta ilmenee, että lapsi on tullut Ranskaan viimeistään samaan aikaan kuin toinen vanhemmista, jolle on myönnetty oleskeluoikeus ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikka-oikeudesta annetun lain -- perusteella;

--”

### **3. Asianosaisten lausumat**

*Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Hauts de Seinen perhe-etuuskassa, Ranska)*

- 15 Perhe-etuudet on evättävä, koska kyseiset kaksi lasta eivät ole tulleet Ranskaan perheenyhdistämismenettelyssä eikä TX siten pysty esittämään sosiaaliturvalain D.512-2 §:n 2° momentissa tarkoitettua lääkärintodistusta ja koska TX ei ole todistanut, että lapset ovat tulleet Ranskaan laillisesti tai samaan aikaan hänen kanssaan.
- 16 Lisäksi on niin, että direktiivi 2011/98/EU, johon TX vetoaa, ei voi estää sosiaaliturvalain L.512-2 ja D.512-2 §:n soveltamista.

**TX**

- 17 TX katsoo, että kolmannen maan kansalaisena, jolla on vuoden voimassa oleva väliaikainen oleskelukortti, joka oikeuttaa työskentelyyn ja toiminnan harjoittamiseen Ranskassa, hän täyttää direktiivin 2011/98 3 artiklan b alakohdan edellytykset. Koska TX kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, hän vetoaa erityisesti siinä taattuun yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa. TX:n mukaan sillä, etteivät hänen lapsensa saapuneet Ranskaan perheenyhdistämisen yhteydessä, ei ole merkitystä, koska he asuvat laillisesti Ranskassa.

**4. Cour d'appelin arviointi asiasta**

- 18 Käsiteltävässä asiassa ei ole kyse TX:n Ranskassa oleskelun laillisuudesta.
- 19 TX ei ole osoittanut hakeneensa sosiaaliturvalain D.512-2 §:ssä tarkoitettua prefektiviranomaisen lupaa, vaikka se on tunnustamisasiakirja ja vaikka käsiteltävässä asiassa on esitetty asiakirjoja, joilla voitaisiin osoittaa, että TX:n lapset ovat saapuneet Ranskaan samaan aikaan hänen kanssaan. Sosiaaliturvasioiden tuomioistuin ei kuitenkaan voi toimia hallintoviranomaisen sijasta, vaan hallintoviranomainen on yksin toimivaltainen antamaan asiakirjan, jolla TX voi korjata tilanteen kansalliseen oikeuteen nähden. Asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat myös osoittavat, että kassa lähetti 20.8.2018 Hauts-de-Seinen prefektiviranomaiselle kirjeen, jossa se pyysi tätä antamaan edellä mainitun luvan. Vaikuttaa siltä, ettei tähän kirjeeseen saatu vastausta.
- 20 TX ei siten ole todistanut, että hänen lapsensa AX ja RX ovat tulleet maahan laillisesti perheenyhdistämismenettelyn yhteydessä, esittämällä sosiaaliturvalain D.512-2 §:ssä vaaditut asiakirjat.
- 21 Cour de cassation totesi 3.6.2011 antamissaan kahdessa tuomiossa, että sosiaaliturvalain L. 512-2 ja D. 512-2 §:n säännökset, joissa asetetaan perheetuuksien maksamisen edellytykseksi se, että ulkomaalaisista lapsista esitetään asiakirja, jolla osoitetaan heidän tulleen laillisesti Ranskaan, ja että perheenyhdistämistarkoituksessa maahan tulleista lapsista esitetään Office français de l'immigration et de l'intégrationin antama lääkärintodistus, ovat objektiivisia, ja perusteli tätä sillä, että demokraattisessa valtiossa on voitava valvoa lasten vastaanotto-olosuhteita ja ettei kyseisillä säännöksillä myöskään puututa suhteettomasti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 ja 14 artiklassa taattuun perhe-elämää koskevaan oikeuteen eikä loukata lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan määräyksiä.
- 22 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti tämän tulkinnan ja totesi, että perheetuuksien epääminen sen vuoksi, että Ranskan oikeudessa perheenyhdistämiseen sovellettavia sääntöjä ei ole noudatettu, ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.10.2015, nro 76860/11

ja nro 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu ja Selpa Lokongo v. Ranska, CE:ECHR :2015:0908DEC007686011).

- 23 Käsiteltävässä asiassa kysymys kansallisten säännösten yhteensoveltuvuudesta ylemmänasteisen oikeusnormin kanssa esitetään kuitenkin direktiivin 2011/98 kannalta, ja sen tavoitteena on säätää jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.
- 24 Käsiteltävässä asiassa kassa ei haettuja perhe-etuuksia evätessään ottanut huomioon kantajan asemaa, vaan se otti huomioon olosuhteet, joissa kantajan kaksi Armeniassa syntynyttä lasta olivat saapuneet Ranskan alueelle. Direktiivin 2011/98 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ei kuitenkaan missään kohden säädetä yhdenvertaiseen kohteluun sellaista poikkeusta, jonka nojalla perhe-etuudet määräytyisivät sen mukaan, missä olosuhteissa kolmannelta maasta tulleen työntekijän perheenjäsenet ovat saapuneet isäntäjäsenvaltioon.
- 25 Ainoa mahdollinen poikkeus oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun voitaisiin johtaa direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleesta ja erityisesti sen 24 perustelukappaleesta, jonka lopussa todetaan, että ”tällä direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa perheiden yhdistämisen perusteella, tai niihin perheenjäseniin, jotka jo oleskelevat laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa”. Vaikuttaa siltä, että näin muotoiltuna johdanto-osan 24 perustelukappaleessa rajoitetaan kolmannelta maasta tulleen työntekijän lasten, jotka ovat muuttaneet hänen luokseen perheenyhdistämistä varten 22.9.2003 annetussa direktiivissä 2003/86/EY vahvistettujen oikeussääntöjen mukaisesti, oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun.
- 26 Tästä on kuitenkin esitettävä seuraavat kolme huomautusta.
- Ensinnäkin riidanalaiset etuudet myönnetään huollettavien lasten lukumäärän mukaan. Käsiteltävässä asiassa kassa otti huomioon ainoastaan pariskunnan nuorimman tyttären, joka on syntynyt Ranskassa, mutta jätti huomiotta muut kaksi lasta, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja saapuneet Ranskaan perheenyhdistämismenettelyn ulkopuolella.
  - Toiseksi direktiivin 2011/98 säännöksissä ei missään kohden säädetä perheenjäsenten oikeuksista eikä toisteta johdanto-osan 24 perustelukappaleen sisältöä. Unionin tuomioistuin täsmensi 25.11.2020 antamassaan tuomiossa Istituto nazionale della previdenza sociale (Yhdistelmäluvan haltijoille myönnettävät perhe-etuudet) (C-302/19, EU:C:2020:957, 32 kohta), että ”unionin säädöksen johdanto-osalla ei kuitenkaan ole sitovaa oikeudellista arvoa eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkittamiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen”. Tällä perusteella se totesi – eikä tämä päätelmä vaikuttanut sen mielestä olevan mitenkään ristiriidassa johdanto-osan 24 perustelukappaleen toiseksi viimeisen virkkeen kanssa, jonka

mukaan ”tällä direktiivillä ei olisi myöskään myönnettävä oikeuksia unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tilanteissa, kuten silloin, kun on kyse kolmannessa maassa oleskelevista perheenjäsenistä” –, ettei voida katsoa, että oikeus yhdenvertaiseen kohteluun perhe-etuuksien osalta ei koskisi yhdistelmäluvan haltijaa, jonka perheenjäsenet eivät asu asianomaisessa jäsenvaltiossa (33 kohta). Tästä unionin tuomioistuin päätteli yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti, että ”jollei direktiivin 2011/98 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, että jäsenvaltio ei voi evätä tai alentaa yhdistelmäluvan haltijalle maksettavaa sosiaaliturvaetuutta sillä perusteella, että hänen perheenjäsenensä tai osa heistä ei asu kyseisessä jäsenvaltiossa vaan kolmannessa maassa, sikäli kuin se myöntää kyseisen etuuden kansalaisilleen heidän perheenjäsentensä asuinpaikasta riippumatta” (39 kohta). Tämän oikeuskäytännön mukaisesti voidaan perustellusti pohtia, ovatko perheenyhdistämiseen liittyvät seikat merkityksellisiä määritettäessä, onko yhdistelmäluvan haltijalla oikeus tiettyihin sosiaaliturvaetuuksiin, kun otetaan huomioon, että nämä seikat koskevat lähtökohtaisesti ainoastaan kolmansista maista tulevia ulkomaalaisia, jotka eivät ole unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin konfедераation kansalaisia.

- Kolmanneksi 25.11.2020 annetun tuomion Istituto nazionale della previdenza sociale (Yhdistelmäluvan haltijoille myönnettävät perhe-etuudet) (C-302/19, EU:C:2020:957) johdosta esitettiin ehdotus uudelleenlaadituksi direktiiviksi 2011/98/EU, jolla tämän direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappale on tarkoitus saattaa kyseisen tuomion mukaiseksi poistamalla siitä kaksi viimeistä virkettä, joiden mukaan direktiivillä olisi myönnettävä oikeuksia ainoastaan niiden perheenjäsenten osalta, jotka tulevat kolmansista maista tulleiden työntekijöiden mukana oleskelemaan jäsenvaltiossa (27.4.2022 hyväksytty ehdotus COM(2022) 650 final, 12 artikla). Sillä siis poistettaisiin viittaus perheenyhdistämiseen.

27 Edellä esitetyn valossa direktiivin 2011/98 12 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkinnasta on olemassa perusteltu epäily.

## **5. Ennakkoratkaisukysymykset**

28 Unionin tuomioistuimelle on siten tarpeen esittää seuraava ennakkoratkaisukysymys:

Onko kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmäilupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU 12 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulkittava 25.11.2020 annetun tuomion INPS v. WS (C-302/19) johdosta siten, että



se on esteenä sellaiselle jäsenvaltion, kuten Ranskan, lainsäädännölle, jonka mukaan määriteltäessä oikeutta sosiaaliturvaetuuteen ei voida ottaa huomioon kyseisen direktiivin 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun yhdistelmäluvan haltijan niitä lapsia, jotka ovat syntyneet kolmannessa maassa, jos nämä lapset, jotka ovat hänen huollettaviaan, eivät ole tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle perheenyhdistämistä varten tai jos ei esitetä asiakirjoja, joilla osoitetaan heidän tulleen kyseisen jäsenvaltion alueelle laillisesti, kun etuudensaajan niille lapsille, jotka ovat jäsenvaltion omia kansalaisia tai muun jäsenvaltion kansalaisia, ei aseteta tätä edellytystä?

TYÖASIAKIRJA